

公立高校巨额信贷的风险与对策

—— 产权的视角

姜传松

(厦门大学 高等教育科学研究所, 福建 厦门 361005)

摘要: 在高等教育大扩张的背景下, 产权问题的突出和产权矛盾的激化, 导致了公立高校巨额信贷现象的产生。公立高校巨额信贷所滋生的问题, 给处于矛盾中心的高校、银行和政府带来了潜在的隐患和现实的风险。文章从产权的视角, 分析公立高校巨额信贷风险产生的根源, 并以明晰产权为切入点, 寻求化解信贷风险的有效途径。

关键词: 公立高校; 巨额信贷; 风险; 产权

中图分类号: G 640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-8154(2005) 06-0028-03

Risk of Public Universities' Huge Credit Debts and Its Countermeasures

—— A Property Perspective

JIANg Chu an-song

(Institute of Higher Education Studies Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract With the expansion of higher education, the contradiction on property right becomes intensely salient and results in public universities' huge credit debts. The problems brought forth by public universities' huge debts have caused both potential and real risks to universities, banks and the government. From the perspective of property right, this article mainly analyzes the factors that induce the phenomenon of public university's huge credit and its potential risk. This paper, from a property right perspective, proposes the clarification of property rights as an approach to settlement of the risks.

Key words public university; huge credit risk; property right

从 1999 年开始, 公立高校尤其是重点高校迈出了向国有商业银行实施巨额信贷的强劲步伐, 截止到 2004 年上半年, 中国银行已与清华、北大、复旦、南开、上海交大及哈工大等十几所院校签署了总计 200 多亿元融资额度的“银校合作协议”^[1], 这种现象在其它层次、类型的公立高校也呈不断蔓延的趋势。公立高校的巨额信贷给政府、银行和高校带来潜在与现实的风险。如何化解这一风险? 这是当前和今后不得不面对并予以解决的问题。

一、公立高校巨额信贷的背景因素

1 现实的诱因

在国家政策的强势驱动下, 到 2004 年, 我国高等教育已迈入大众化时代, 其毛入学率已从 1978 年的 1.4% 上升到 19%, 在校大学生已达 2 000 万人。然而, 高等教育的主体机构——公立高校在办学资金筹措方面却存在很大的问题。在大众化背景下公立高校办学资源需求的迅速扩张与其供给的

失衡, 亦即在高等教育规模迅速扩张、高校办学经费需求急剧增加的新形势下, 公立高校的资金来源由于受到两个极限 (即公立高校财政支出与公共财政支出比例, 学生学费负担占学生成本之比例已基本达到极限) 的制约^{[2](P. 49)}, 增长空间十分有限。公立高校的巨额信贷, 有利于突破资金“瓶颈”, 为其办学资源的迅速增加、综合实力的迅速增强以及更大程度地满足人们接受高等教育的需求提供了经费支持。

2 制度的根源

一方面, 政府对公立高校的垄断性控制, 使公立高校的产权缺位、权利不清, 导致非财政性资本在公立高校缺乏扩张动力, 从而形成进入壁垒, “即产权虚量—权利不清—激励乏力—资本抑制”^{[2](P. 51)}。另一方面, 公立高校产权归属的不到位, 使其内部缺乏制约机制而引发资本放纵即巨额信贷。

收稿日期: 2005-09-20
作者简介: 姜传松 (1979-), 男, 厦门大学高教所 2003 级硕士研究生。

3 教育立法的漏洞

有学者认为,我国教育立法的漏洞为资本放纵打开了缺口。这种“法律上的漏洞”在公立高校的“实际办学活动中”就表现为:“一方面,政府作为公立高校投资主体享有高校全部所有权;另一方面,公立高校除了归国家所有以外,法人所有权,支配权、使用权、处置权、收益权没有明确的相应主体承担。”它导致“公立高校产权的‘两个不到位’”,即“高校资产的所有者职能不到位,缺少具体明确的人格化承担者”和“高校法人实体和法人财产主体地位不到位。”由此致使“公立高校财产是国家所有,人人所有,界定模糊:产权权能上的不可分割性和非流动性导致产权不能重组、交易和教育资源垄断;法人治理结构上缺乏相应的激励和约束”。“在这种产权虚置障碍下”,公立高校由于“责任不明缺乏市场风险约束,形成资本放纵。即产权虚置—责任不明—约束不硬—资本放纵”^[2](P. 51-52)]。

二、公立高校巨额信贷的风险与问题

公立高校的巨额信贷所带来的负面影响——信贷风险,成为横亘在高校、银行和政府面前的一大难题。

1 高校巨额信贷的背后

对高校而言,“财务安全是维持高校正常运转和稳步发展的基础”,它“关系到高校正常运作、发展与生死存亡,具有十分重要的意义”^[3]。公立高校的巨额信贷,在很大程度上超出了其还贷的能力范围,给它的财务安全造成了很大的威胁,这已在实践中得到印证。由于借贷资本具有有偿使用的特性,公立高校的巨额借贷在还本的基础上还要支付大量的机会成本——利息,沉重的还本付息压力成为其不堪承受之重。一些公立高校由于资不抵债,流动资金甚至不足以偿还利息,导致在资金运转上出现了举步维艰的局面。因此,公立高校要在新形势下谋求大发展,单靠短期行为的巨额信贷无异于饮鸩止渴。

2 银行巨额信贷的风险

银行方面,“贷款是商业银行最主要的资产业务”。当然,它的信贷业务也存在着一定的风险。“所谓信贷风险,就是贷款不能按期收回,造成信贷资金损失的可能性”^[4]。产生信贷风险的原因很多,公立高校巨额信贷的风险,主要是信用风险,即“借款人在贷款到期时,没有能力向银行偿还本金或者有意不履行还款义务而给银行造成损失的可能性”^[4]。众所周知,收益性是银行的根本经营原则之一。在经济领域,由于不良信贷所产生的大量不良资产、死账与呆账已给商业银行的正常发展带来了极大的挑战。

3 政府在巨额信贷中的角色

政府方面,近年来高等教育规模的急速膨胀和

经费需求的不断增长,使它的财政拨款显得杯水车薪。因此,政府有将对公立高校财政拨款不足留下的资金缺口由商业银行的贷款来填补的内在动力和需求。在政府的推动或默许下,公立高校的信贷活动轰轰烈烈地开展。在这过程中,政府有意无意地扮演着中间人的角色。政府这种“拨转贷”的行为,似乎是减轻了自身的财政压力。然而,作为国有银行和公立高校的所有者代表,公立高校的巨额不良信贷所导致的银行亏损,必然会转嫁到政府身上。而以中央财政负担对国有银行不良资产冲销形式出现的政府财政亏损,最终必须由全体国民承担。

三、问题解决的根本途径

“高校产权指的是高校的财产权利,它是由高校财产所有权、使用权、收益权以及与财产所有权有关的其他财产权利所构成的一组权利束,其基本内容包括产权主体对财产的权力或职能以及产权对产权主体的效用或带来的好处,即权能和利益两个部分”^[5]。因此,就公立高校而言,明晰产权关系,从制度上根本理顺其内部的产权归属关系,是解决它的巨额信贷问题的根本途径。所谓产权明晰,它指的是产权归属主体的明确和财产权内容的明确,以及权能量度、范围的界定^[6](P. 11)]。

1 明晰产权,打破非财政性资金的进入壁垒

当前,政府仍保持着对公立高校的高度控制和教育资源的高度垄断,这就导致它缺乏独立的法人地位和办学自主权,导致对财政性拨款的高度依赖和资金来源渠道的单一。而在社会上,却有高达 20 多万亿元的闲散资金,其中大部分是寻租资本。资本的逐利性使这些资金具有向外扩张渗透的动力。因此,从供需角度分析,公立高校与社会闲余资金存在联姻的内在动力。然而,公立高校产权虚置障碍的存在,一方面,高校管理者在教育经费筹集方面缺失积极性;另一方面,社会闲散资金在公立高校面临进入壁垒——资本抑制。因为公立高校产权的模糊,导致其法人财产主体地位的缺失,这使公立高校的投资者很难取得预期的回报。因此,产权的明晰,在界定教育资源的归属和激励主权主体的经济行为方面具有重要作用,从而提高公立高校的资源使用效率和打破社会资金的进入壁垒,促进公立高校内部质量效益的提高和外部经费筹措渠道的多元化,最终使公立高校的投融资体制发生全面的变革。

2 建立约束机制,强化责任意识和责任追究

公立高校巨额信贷这一资本放纵现象,归根结底,是在产权关系混乱情况下出现的一种资本投机现象。公立高校产权的虚置,导致缺乏对相应法人财产主体行为的约束,使得公立高校的法人代表——校长躲过了根本的财产法律责任的追究,这为

公立高校管理者的资本放纵行为大开方便之门,“产权的明晰使产权主体因责、权、利的明确而必然使外在的责任内在化”,其中,“所有权的明晰确立了产权主体的义务”。产权这种责、权、利的有机统一,使高校各产权主体因拥有“全权”、“全利”和负“全责”而在办学和管理活动中表现出高度的自主经营的积极性,也有利于产权主体从长远利益考虑,避免一些短期化行为^{[6](P.12)}。明晰产权关系,突出责任追究,就是明确公立高校法人财产主体——校长及其相应的法律责任。责任的到位,必然使高校管理者必须承担不能按期如数还贷的风险和后果,而不敢视国有商业银行的信贷为“免费的午餐”,这对约束和消除公立高校管理者的资本投机行为具有重大的现实意义。

公立高校巨额信贷是一个相当复杂的问题,涉及政府、银行和高校等多种部门机构和多种因素,需要从多方面着手加以解决。在公立高校内部,以明晰产权关系为核心,从强化激励和约束机制两方面着手,对它的资本抑制和资本放纵做综合治理,

(上接第 6页)自治必然是建构现代大学制度注定必须秉承的理念;大学作为学科生态系统,其内部制度的建构则必须继承学术自由的历史和传统。

20世纪以前,大学制度进展比较缓慢,20世纪以后大学制度开始发生裂变,尤其是“二战”以后,大众化高等教育的推进以及大学与市场的矛盾逐渐凸显,进一步冲击着建立在大学自治和学术自由基础上的大学制度,并出现了大学制度合法性危机的话题^{[11](P.468)}。也就是说,大学制度创新迫在眉睫,但无论大学制度怎样创新,它的根基不能改变,所改变的只是大学的组织形式和具体的制度安排。当然,现代大学自治与学术自由已不是建立在传统的高等教育认识论哲学基础上的自治与自由理念,而是综合了大学既是一个传统的学术机构,又是一个现代社会组织之双重特性——既满足大学之学术独立,又满足大学之适应社会的需要。现代大学早已不是中世纪那种“象牙塔”式的精神生活中心,而成为整个现代社会发展的基石和“轴心机构”,成为社会大系统中的一个复杂的子系统。实际上,绝对的大学自治与自由不仅现在没有,过去也不曾有过,无论在任何历史时期,大学都要受到外部社会环境的制约,尤其是受资源条件的限制。但大学作为具有自身特性的有机体,自治与自由仍然是其不变的根基,现代大学制度必然是建立在自治与自由基础上的制度,这是大学完成其使命以及自身发展的需要。“大学作为一个独立的组织体和经营体,有权自行决定有关教育、科研政策,在自由的学术空气和

是解决这一问题的关键。它有利于从根本上破除公立高校对政府和银行单一融资渠道的高度依赖,克服其内部的资本抑制和资本放纵,最终实现公立高校融资渠道和结构的多元化及其经费筹措方式的正常化。

参考文献:

[1] 江湘.我国高等教育产业与银行互动合作的理论与实践 [Z]. 硕士学位论文,厦门大学教育研究院,2004

[2] 吴少新.论公立高校的资源扩张机制 [J].江汉论坛,2004 (1): 49 51 51-52

[3] 彭清华.论高校发展中的财务安全 [J].教育财会研究,2002 (3).

[4] 凌江怀.商业银行信贷风险探析 [J].华南师范大学学报(社科版),1997 (1): 35

[5] 刘诗白.主体产权论 [M].北京:经济科技出版社,1998 119

[6] 史秋衡,宁顺兰.高等学校产权分析 [J].教育与经济,2002 (4): 11 12

(责任编辑 杜 华)

严格的自我评价基础上发挥创造性^{[11](P.468)}。的确,拥有一定的自主、自治权力是各大学形成自己特色,避免面目相似、整齐划一的前提条件。而惟其如此,大学才能较少地受到外界非正常的直接干预,充分发挥自己的优势,寻求更广阔的发展空间。

参考文献:

[1] 朱国云.组织理论:历史与流派 [M].南京:南京大学出版社,1997 248

[2] [美]约翰·S·布鲁贝克.高等教育哲学 [M].杭州:浙江教育出版社,2001 13 112 32

[3] [美]伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M].杭州:杭州大学出版社,1994 1

[4] 赵文华.试论高等教育系统学术活动主体 [J].江苏高教,2000 (6): 7-10

[5] [美]克拉克·科尔.大学的功用 [M].南昌:江西教育出版社,1993 71

[6] 杜作润.大学论 [M].成都:四川教育出版社,2001 175

[7] [美]伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究 [M].杭州:杭州大学出版社,1994 17 40

[8] [美]亨利·罗索夫斯基.美国校园文化——学生·教授·管理 [M].济南:山东人民出版社,1996 5

[9] 阎光才.大学的自治传统 [J].读书,2000 (10): 66-70

[10] [美]菲利普·G.阿特巴赫.比较高等教育:知识、大学与发展 [M].北京:人民教育出版社,2001 3

[11] 国家教育发展政策研究中心.发达国家教育改革的动向和趋势(第2集) [M].北京:人民教育出版社,1987 468

(责任编辑 王丽恩)